

Tilburg University

Van schuiven naar samenwerken

Metze, T.A.P.; Geurtz, J.C.H.C.

Publication date:
2012

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Metze, T. A. P., & Geurtz, J. C. H. C. (2012). *Van schuiven naar samenwerken: Woningbouwafspraken in de Regio Drechtsteden*. Tilburge School voor Politiek en Bestuur (TSPB).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Van schuiven naar samenwerken: woningbouwafspraken in de Regio Drechtsteden

Casper Geurtz & Tamara Metze

Regionale Kracht

*Regionale Samenwerking voor een
Krachtig Openbaar Bestuur*

UNIVERSITEIT
VAN TILBURG



Tilburgse School voor
Politiek en Bestuur

Onderzoekers project Regionale Samenwerking voor een Krachtig Openbaar Bestuur

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg

Dr. T.A.P. Metze

Dr. J.J.C. van Ostaaijen

C. Geurtz MSc, MA

Dr. L. de Graaf

Amsterdam Institute for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam:

Prof. dr. W.G.M. Salet (Voorzitter)

Dr. M. Levelt

Deelnemende organisaties



www.regionalekracht.nl

© AISSR Universiteit van Amsterdam en TSPB Universiteit van Tilburg

Inhoudsopgave

1.	Inleiding, onderzoekskader en opzet van het rapport	4
2.	De actiesituatie in de Drechtsteden: vrijwillige samenwerking in wisselende verbanden	6
2.1	De coalitie: een steeds steviger samenwerking	6
2.2	Agenda en hulpbronnen: vrijwillige kruisverbanden	7
2.3	Scheme of cooperation: intern en met de buitenwereld	10
2.4	Conclusie	12
3	Casus regionale woningbouwprogramma: omgaan met spanningen in de samenwerking	13
3.1	Sleutelmoment 1: een regionale ruimtelijke visie op de agenda	13
3.2	Sleutelmoment 2: economische crisis, de bouw stagneert	14
3.3	Sleutelmoment 3: Nieuwe prognoses over de bevolkingsontwikkeling en een nieuwe provinciale opdracht	15
3.4	Sleutelmoment 4: de regionale probleemanalyse wordt verworpen	19
4.	Alternatieve handelingsperspectieven en lessen in afspraken over woningbouw	22
4.1	Uitgangssituatie voor alternatieve handelingsperspectieven en lessen	22
4.2	Alternatieve handelingsperspectieven	22
4.2.1	De regio als facilitator en nadrukkelijker als agenda-setter	22
4.2.2	<i>Evidence based</i> als uitgangspunt in de planning	23
4.2.3	Manieren om steeds opnieuw vast te stellen waar de regio voor nodig is	24
4.2.4	Concrete documenten en besluiten om de pijn op tafel te krijgen	25
4.2.5	Besluiten en afspraken checken	25
	Bijlagen	26
	Bijlage 1: Geïnterviewde personen	
	Bijlage 2: Bezochte bijeenkomsten	
	Bijlage 3: Reflectiesessie	
	Literatuur	27

Hoofdstuk 1

Inleiding, onderzoekskader en opzet van het rapport

In dit rapport staat de samenwerking in de Regio Drechtsteden. Deze cases vormt een onderdeel van het Nicis-onderzoeksproject Regionale Samenwerking voor een Krachtig Openbaar Bestuur dat tussen maart 2010 en maart 2012 is uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Tilburg.

Centraal in het onderzoek stond de vraag naar de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van regionale samenwerking. Er is al veel onderzoek verricht naar de legitimiteit van regionale samenwerking (Cie. Toekomst Stadsregionale Samenwerking 2009; Ministerie van BZK 2008, 2010). Deze evaluaties leggen vooral de nadruk op de formele of procedurele legitimiteit van regionale samenwerking als verlengd lokaal bestuur dus hoe de gemeenteraden bij de regionale besluitvorming zijn betrokken, hoe een eventuele regioraad functioneert en hoe de samenwerking zich verhoudt tot andere bestuurslagen. Deze evaluaties van regionale samenwerking zijn overwegend positief. Toch blijven veel samenwerkingsverbanden vragen hebben over de legitimiteit van hun beleid. In dit onderzoek hebben we daarom op een net wat andere manier naar de legitimiteit van de samenwerking gekeken. Het begrip legitimiteit is vertaald in de term *geloofwaardigheid*. Onder het begrip geloofwaardigheid verstanden we de mate waarin regionale samenwerking is geaccepteerd onder de deelnemende gemeenten en het regionaal orgaan (intern); bij hogere bestuurslagen (zoals provincies en rijk in Nederland) (bestuurlijk); en onder maatschappelijke partijen, zoals woningcorporaties, burgers en bedrijven. Hiermee sluiten we aan bij een meer deliberatieve en pragmatische benadering van planning (zie bijvoorbeeld Healey 2009; Dryzek 2010; Harrison, 2002).

De geloofwaardigheid van de regionale samenwerking is in onze ogen ook nauw verbonden met de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking. Alleen als deelnemende gemeenten geloven dat de samenwerking effectief, efficiënt en/of innovatief is en een meerwaarde ten opzichte van individueel optreden of beleidsvorming door hogere overheden, zullen zij geloven dat zij moeten samenwerken. Als de deelnemende gemeenten dit geloven, dan is de kans groter dat er ook bestuurlijk, bij gemeenten, provincie en rijk die overtuiging is en andersom. Dit geldt ook voor maatschappelijke organisaties en burgers.

Voor dit rapport over de Drechtsteden is vooral gekeken naar hoe de interne en bestuurlijke geloofwaardigheid tot stand komt. De geloofwaardigheid van regionale samenwerking komt regelmatig onder druk te staan wanneer zich ontwikkelingen voordoen die vragen om een reactie in de samenwerking die niet direct kan aansluiten bij bestaande regionale afspraken of manieren van werken. Veranderingen werpen zo een barrière op voor de samenwerking. Om deze barrières te slechten en te voorkomen dat andere bestuurslagen de leiding nemen in reactie op de ontwikkeling, moet de regio op zoek gaan naar de drijfveren achter de samenwerking: zoals een gedeeld belang, gedeelde winst, een gedeelde visie, of omdat interdependentie ertoe noopt om problemen samen op te lossen. Wat een geloofwaardige drijfveer voor samenwerking is, valt op voorhand echter niet te zeggen: dit is iets wat juist in het proces van samenwerking wordt bepaald en daar zal dan ook een gemeenschappelijk perspectief moeten groeien.

We veronderstellen dus dat het overwinnen van barrières in samenwerking en het stimuleren van drijfveren kan zorgen dat de samenwerking geloofwaardigheid verwerft. Op die manier wordt geloofwaardigheid iets wat *in de actie* van de samenwerking ontstaat en op langere termijn de legitimiteit van de samenwerking kan bestendigen.

Aanpak van het onderzoek

In dit deelrapport beantwoorden we de vraag naar de legitimiteit, effectiviteit en efficiency van de samenwerking in de Drechtsteden in navolging van de hierboven beschreven benaderingen op twee manieren. Allereerst kijken we naar de manier waarop de samenwerking is georganiseerd, dus naar de structuren van beleidsvorming en besluitvorming in de Drechtsteden. Daarnaast bekijken we hoe de interne en bestuurlijke geloofwaardigheid van de samenwerking in de regio Drechtsteden wordt gewaarborgd aan de hand van de manieren waarop in deze regio werd omgegaan met barrières en drijfveren voor een geloofwaardige regionale samenwerking in de regionale woningbouwprogrammering. Voor woningbouwprogrammering is in overleg met de regio als onderwerp gekozen. Belangrijkste overwegingen daarbij waren dat dit onderwerp ten tijden van het onderzoek hoog op de regionale agenda stond. Bovendien is dit een lastig onderwerp om op samen te werken omdat er naast regionale vooral ook veel lokale belangen bij komen kijken. Juist bij bestudering van een dergelijk lastig onderwerp verwachtten we tot de meeste inzichten te kunnen komen hoe onder druk de samenwerking haar legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie kan behouden of juist dreigt te verliezen.

In deze case studie zijn verschillende dataverzamelingstechnieken gehanteerd. Naast bestudering van de websites van de Drechtsteden, zijn documenten geanalyseerd waaronder jaarverslagen, publicaties over het verleden, strategische visiedocumenten, rapporten en adviesdocumenten en verslagen van vergaderingen. **In totaal zijn ongeveer 60 documenten geanalyseerd op basis waarvan de sleutelmomenten konden worden gereduceerd. Ook is er met 17 mensen gesproken in 14 semigestructureerde interviews.** Het ging daarbij om bestuurders en ondersteuning van verschillende gemeenten in en van de Drechtsteden. Deze bestuurders zitten vrijwel allemaal in het overleg 'fysiek' van de Drechtsteden en de ambtelijke ondersteuning neemt deel aan het ambtelijk overleg fysiek. In het kader van het onderzoek is er ook een bijeenkomst van de Drechtraad bijgewoond. Tenslotte is met sommige van deze personen een intensiever contact tot stand gekomen over de ontwikkelingen binnen de Drechtsteden waardoor feiten gecheckt konden worden en er een breder begrip van de samenwerking tot stand is gebracht.

Opzet rapport

In het volgende hoofdstuk wordt eerst de structuur van de samenwerking beschreven: dit is een profielschets van de samenwerking. Het hoofdstuk daarna gaat in op een concreet beleidsproces namelijk, dat waarin regionale woningbouwafspraken worden gemaakt. Dit is het hart van het onderzoek. Hierin komt naar voren hoe de regio in actie omgaat met barrières en wat dit betekent voor de legitimiteit van de samenwerking. In hoofdstuk vier, ten slotte, volgt een reflectie op het bestudeerde beleidsproces en worden (mogelijke alternatieve) handelingsperspectieven en lessen voor de Drechtsteden geschetst op basis van onderzoek in andere cases voor het grotere Nicisproject **en de reflectiesessie die in de Drechtsteden werd gehouden.**

Hoofdstuk 2

De actiesituatie in de Drechtsteden: een voorbeeldig samenwerkingsverband

In dit hoofdstuk staat de actiesituatie van de samenwerking in de Drechtsteden centraal. De actiesituatie (Ostrom, 1986) beschrijft zowel de structuur als het proces van de samenwerking. Na een beschrijving van de coalitie (deelnemers) van de samenwerking en de agenda en motivatie van de coalitie en deelnemers, volgt een beschrijving van de hulpbronnen van de coalitie en het 'scheme of cooperation' de manier waarop wordt samengewerkt. In het 'scheme of cooperation' is de manier waarop de regio omgaat met spanningen en dilemma's die vanuit de meer hiërarchische bestuursstructuur – al dan niet bewust – opgelegd worden en die opkomen vanuit de logica van lokaal bestuur met name relevant. In dit deel wordt het *scheme of cooperation* echter slechts in algemene termen uitgewerkt. In de casusbeschrijving van de regionale woningbouwafspraken in de Drechtsteden zal de omgang met dilemma's veel nadrukkelijker ter sprake komen.

2.1 De coalitie: WGR+ overbodig

De Drechtsteden is een samenwerkingsverband tussen zes gemeenten (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik Ido Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) in het zuidelijkste deel van de Randstad. Cijfers zijn steeds in ontwikkeling, maar de regio Drechtsteden telt grofweg 281.000 inwoners op 225.85km² (Brouwer et al 2007). Het project Drechtoevers, dat de herinrichting van de oevergebieden langs de Beneden Merwede, Oude Maas en Noord omvatte, betekent de start van de samenwerking in 1990. Woningbouw, kantoorruimteontwikkeling en gebiedsontwikkeling in de bredere zin vormen natuurlijke aanknopingspunten voor gemeentelijke samenwerking omdat het bij dit soort ontwikkelingen snel duidelijk is dat de gemeentegrenzen niet het eindpunt van de ontwikkeling zijn. Bewoners en gebruikers van gebieden bevinden zich niet altijd netjes binnen één gemeente, maar er is veelal sprake van een stroom een gebied in en uit. Het concept 'daily urban systems' duidt deze grensoverschrijdende bewegingen en wordt steeds vaker onder andere door het Sociaal Cultureel Planbureau en verschillende regio's gebruikt en onderzocht.

Inmiddels zijn we meer dan 20 jaar verder en staan de Drechtsteden bekend als een toonbeeld van intergemeentelijke samenwerking. Vooral op het gebied van uitvoerende diensten zijn de Drechtsteden verder gegaan dan de meeste samenwerkingsverbanden door de oprichting van gemeenschappelijke diensten die de lokale diensten hebben vervangen. Er is een Sociale Dienst Drechtsteden, een Ingenieursbureau, een Onderzoekscentrum, een Servicecentrum, en ook de Gemeentebelastingen zijn in de constructie van een gemeenschappelijke regeling georganiseerd. Daarnaast is er ook een Bureau Drechtsteden dat functioneert ter ondersteuning van het Drechtstedenbestuur. Het is duidelijk dat dit type intensieve samenwerking ook financiële consequenties heeft. Binnen de samenwerking Drechtsteden gaat ongeveer 1/3 van het budget van de betrokken gemeenten om.

Ook op het gebied van woningbouw zijn stappen genomen om tot betere samenwerking te komen, maar er is geen uitvoering gedelegeerd naar het regionale niveau zoals bij de hierboven genoemde diensten wel het geval was. Woningbouw raakt fundamenteel aan de autonomie van gemeenten omdat er veel geld gemoeid gaat met het ontwikkelen van plannen, zowel aan de kostenkant als aan de batenkant. Doordat (woning)bouwontwikkelingen enerzijds niet los van buurgemeenten bekeken en begrepen kan worden, denk nogmaals aan de 'daily urban systems' en anderzijds raakt aan de autonomie van gemeenten is samenwerking op dit gebied noodzakelijk maar ook lastig.

2.2 Scheme of cooperation: instituties voor woningbouwsamenwerking

In deze paragraaf zullen de bestaande regionale structuren van samenwerken op woningbouwgebied worden geïntroduceerd. Bijzondere aandacht gaat uit naar de Prestatie Afspraken Lange Termijn (PALT), die stevast aangehaald worden door geïnterviewden als een voorbeeld van een succesvolle samenwerking. De huidige ontwikkelingen rondom de notitie Stedelijk Programmeren, die moeizamer verloopt komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Het is van belang in het achterhoofd te houden dat in voorgaande jaren de economische crisis nog nauwelijks had toegeslagen, de bevolkingskrimp nog buiten beeld was, en omdat er in ieder geval vanuit de landelijke politiek meer draagvlak voor regionale samenwerking leek te bestaan. Deze externe factoren zijn nu wel in meer of mindere mate aanwezig en zetten de samenwerking mogelijk onder druk, zeker wat betreft de woningbouwopgave.

Er zijn in de Drechtsteden meerdere overlegconstructies gecreëerd en producten die geleverd worden op het gebied van woningbouw. Daarbij ligt de nadruk soms op het regionale niveau en soms op het subregionale niveau. Afspraken op het subregionale niveau zijn niet op het Drechtsteden-niveau gemaakte afspraken door gemeenten die wel tot de Drechtsteden behoren. Een voorbeeld is het project Volgerlanden, waar de meeste afspraken tussen de gemeenten Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht worden gemaakt. Tegelijkertijd zijn de Volgerlanden weldegelijk op Drechtstedelijk niveau besproken.

2.2.1 Prestatie Afspraken Lange Termijn (PALT)

Een belangrijk instrument in de samenwerking vormen de PALT-afspraken. In 2003 is een visie opgesteld voor de woningbouw in de Drechtsteden getiteld 'Spetterend wonen in de Drechtsteden', onderdeel daarvan was de PALT. De PALT bestaat uit afspraken gemaakt tussen de gemeenten in de Drechtsteden en de woningbouwcorporaties in de Drechtsteden. De gedachte achter de PALT was dat er destijds (maar ook nu nog) een onevenwichtige opbouw van de woningvoorraad was binnen de Drechtsteden. Deze onevenwichtige opbouw uit zich op meerdere manieren. Zo bestaat een tekort aan middeldure en duurdere woningen waardoor inwoners met een hoger inkomen sneller wegtrekken uit de regio. Ook is de verdeling van woningen over de regio ongelijk. Er is een overschot aan sociale woningbouw in Dordrecht ten opzichte van de andere gemeenten waardoor de positie van de Drechtsteden als geheel zwakker werd.

De gemeenten zagen een gedeeld belang om dit probleem samen op te lossen en hoe opgeleiden beter aan de regio te kunnen binden en Dordrecht te ontlasten. Daarom zijn de PALT ontwikkeld. In de PALT zijn afspraken over de verdeling van sociale woningbouw binnen de Drechtsteden geregeld¹. Om deze afspraken te kunnen maken zijn de verschillende regiogemeenten akkoord gegaan met een hoger aantal sociale woningbouwwoningen dan voor de PALT-afspraken het geval was. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er verschillende categorieën van woningen zijn, zo kan het ook om woningen voor ouderen gaan – iets waar veelal niet als eerste aan wordt gedacht wanneer het om sociale woningbouw gaat.

Nadat er al eerder een vernieuwd rapport PALT Herijkt is uitgebracht in 2007, is in het kader van de nieuwe woonvisie voor de regio, 'Spetterend Wonen 2', in 2010 weer een herziene PALT afgesproken, de PALT 2010-2020. De PALT Herijkt verscheen vanwege twee redenen:

1. "Er zijn de afgelopen jaren afspraken uitgevoerd, in gang gezet of overbodig geworden. Hierdoor kunnen sommige afspraken vervallen, andere moeten worden aangepast.
2. Het sturen op de afspraken kan verbeterd worden, door aanscherping van de afspraken.

¹ Het opstellen van een regionale huisvestingsverordening is een wettelijke taak van WGR-regio's.

Dit wordt vooral bereikt door waar mogelijk vage afspraken te schrappen en door het aandeel van elke partij in de afspraken te benoemen. Dit is vooral ook een kwestie van anders ordenen. Het uitgangspunt van PALT blijft samenwerken in onderling vertrouwen en solidariteit" (PALT Herijkt 2007: 4).

De afspraken in de PALT worden gemaakt met wetenschap en erkenning van het feit dat de situatie kan veranderen ten opzichte van het moment waarop de afspraken zijn gemaakt. Er valt ook te lezen dat het "belangrijk [is] dat gemeenten en corporaties voortdurend met elkaar in gesprek blijven over de regionale woningmarkt en de ontwikkeling daarvan. Jaarlijks wordt de kwantitatieve en kwalitatieve voortgang van het programma gemonitord. In geval van afwijkingen ten opzichte van het indicatieve programma worden gezamenlijk afspraken gemaakt over vervolgstappen, bijstellen van het programma of extra sturing daarop" (PALT 2010: 3).

In het kader van de PALT is een ambtenaar van de gemeente Dordrecht werkzaam in dienst van de regio via het Intergemeentelijk Kenniscentrum (IKC). Deze ambtenaar houdt de voortgang in de gaten. In de PALT worden afspraken gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van bepaalde typen en aantallen woningen in bepaalde gebieden. Die afspraken worden gemaakt in samenspraak tussen gemeenten, corporaties en de (Rijks)overheid. Er zijn geen sancties opgenomen in de PALT. De afgesproken informatie dient te worden geleverd aan het ambtelijk contactpunt en op basis daarvan wordt een jaarreportage opgesteld waarmee op bestuurlijk niveau beslissingen kunnen worden genomen. Naast de PALT zijn er echter nog verschillende andere instrumenten op het gebied van woningbouw in gebruik in de Drechtsteden.

2.2.2 Task Force Woningbouw Drechtsteden, Woonmonitor Drechtsteden, en Jaarplan Wonen & Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden

Kort voor de PALT, is in 2002 de Task Force Woningbouw Drechtsteden opgericht. Deze Task Force Woningbouw Drechtsteden staat algemeen bekend als 'de Task Force', en is opgericht als aanjager van projecten, in eerste instantie voor de programmering. Rond de oprichting van de Task Force was er namelijk sprake van dat er niet genoeg woningbouw tot stand kwam om aan de grote vraag te kunnen voldoen. In de Task Force Woningbouw komt men ambtelijk en bestuurlijk bijeen om de voortgang en ontwikkeling van de woningbouw in de Drechtsteden te bespreken, hierbij is ook aandacht voor de knelpunten waar men tegenaan loopt. De Task Force Woningbouw Drechtsteden toetst specifiek het realiteitsgehalte van de beoogde plannen van de projecten, omdat in het verleden is gebleken dat er nog wel eens aan 'wensplanningen' werd gedaan door verschillende partijen. Op basis van deze metingen brengt de Task Force eenmaal per jaar de voortgang van de nieuwbouw- en herstructureringsprojecten in kaart in een rapportage en doet bij stagnatie aanbevelingen om de voortgang weer op gang te brengen. Er is wel een tussentijdse bijstelling van de cijfers na een half jaar. Er is zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg over de rapporten van de Task Force. Zowel gemeenten als corporaties leveren hiervoor input. Een bijzonder onderdeel van de Task Force is de bewaking van de voortgang. Door middel van controle van de voortgang van ontwikkelingen wordt beoordeeld of partijen voldoende capaciteit inzetten om de afspraken bij projectontwikkeling na te komen. De aard van de Task Force is echter wel veranderd, waar het bij de oprichting van de Task Force ging om de verdeling van subsidies gaat het inmiddels om het snijden in het aanbod. Het instrument is hiermee dus geleidelijk maar nadrukkelijk van aard veranderd. Zoals een respondent het verwoordde:

"Ik dacht eerst dat het een aanjager zou zijn, inmiddels lijkt het wel veel op het jaarplan, een stand van zaken" *Interview 8*

Comment [u1]: Klopt dit Tamara? Hieronder vroeg Christophe ook of er ook mensen van ontwikkelaars in de TF zaten, ik heb dat niet zo paraat.

De uitkomsten van de rapportage van de Task Force worden tevens besproken in de stuurgroep PALT en de jaarvergadering (welke dan drechtraad / dsb?) van de Drechtsteden.

Comment [u2]: Eveneens: interessante vraag, maar ik heb het antwoord niet paraat.

Naast de Task Force Woningbouw Drechtsteden zijn er nog twee andere regionale monitors die gericht zijn op woningbouw in de Drechtsteden. De eerste is de Woonmonitor Drechtsteden, waarin verschillende cijfers van corporaties en gemeenten in samengebracht zijn. Dit is een klassieke monitor, waarin simpelweg wordt vastgesteld wat er is gedaan tot op het moment van meting. Daarnaast is er ook nog het Jaarplan Wonen & Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden. In dit Jaarplan staan de plannen voor het komende jaar uiteengezet. In contrast tot de Woonmonitor gaat het dus om een vooruitblikkend document. Er wordt ook nog gemonitord vanuit de provincie, wat voor enige verwarring zorgt omdat het toch weer een extra monitor is waarvan niet helemaal duidelijk is waar deze toe dient ten opzichte van de regionale monitors.

2.2.3 Regionaal investeringsfonds en ROM-D

Naast de bovenstaande overlegstructuren zijn er nog andere organisaties opgericht op Drechtsteden-niveau die van belang zijn voor woningbouw. Belangrijke uiting van samenwerking op meer strategisch niveau zijn het regionaal investeringsfonds en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D). "De ROM-D is een publiek-privaat samenwerkingsverband van de gemeenten in de Drechtsteden, de Provincie Zuid-Holland, de BNG en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). De ROM-D wil de economische positie van de Drechtsteden versterken en legt de focus daarbij op het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen en het ontwikkelen van een modern aanbod van bedrijventerreinen en kantorenlocaties."² Tegelijkertijd blijkt dat het moeilijk is de ROM-D echt goed van de grond te krijgen. De ROM-D is betrokken bij de ontwikkeling van bepaalde nieuwbouwlocaties binnen de Drechtsteden, zoals de Noordoevers en de Stadswerven, hoewel sommige geïnterviewden aangeven niet te snappen waarom dit het geval is.

² Bron: <http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=valjfPsHuOnMAjJF> bezocht op 17-3-2011

Hoofdstuk 3

Casus regionale woningbouwprogramma: naar een betere afstemming in crisistijden

In dit hoofdstuk wordt het beleidsproces geanalyseerd waarin de regio Drechtsteden heeft getracht nieuwe afspraken over woningbouw verder te stroomlijnen middels een notitie Stedelijk Programmeren. Door de crisis bleek dat er projecten moeilijk van de grond kwamen en een mogelijke oorzaak daarvan was dat de projecten elkaar in de weg zaten. De oplossing voor dit probleem, de notities Stedelijk Programmeren, werd echter zelf nadrukkelijk onderwerp van discussie. In dit hoofdstuk komen sleutelmomenten aan bod die een barrière opwierpen in dit beleidsproces. Per sleutelmoment wordt laten zien hoe de regio hier mee is omgegaan (het handelingsperspectief). In hoofdstuk 4 gaan we in op mogelijke alternatieve handelingsperspectieven.

3.1 Sleutelmoment 1: van groei naar crisis en krimp

De Drechtsteden krijgen uit verschillende hoeken verschillende signalen omtrent de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Enerzijds krijgen ze te horen dat er op korte termijn krimp zal plaatsvinden, anderzijds dat er binnen de huidige modellen pas vanaf 2040 krimp te verwachten valt. Dit maakt het lastig om een duidelijke beleidskoers uit te zetten. Vanaf 2008 merkt men binnen de Drechtsteden dat bouwprojecten lastiger van de grond komen. Er wordt door woningbouwambtenaren binnen de Drechtsteden geconstateerd dat de woonmilieus die geboden worden binnen de Drechtsteden teveel in de lagere regionen van de woningmarkt geconcentreerd zijn. Een gedeelde uitdaging van de Drechtsteden is om meer huizen in het middelhoge en duurdere segment op te leveren en hiermee de opbouw van de woningvoorraad evenwichtiger te maken.

Kennis van deze achtergrond met een veelheid aan instrumenten, monitors, en overlegsituaties, is nodig om te begrijpen wat er momenteel in de Drechtsteden speelt. In deze casus gaat het specifiek om woningbouw maar tegelijkertijd spelen hierbij bredere ontwikkelingen binnen de Drechtsteden een rol, in het bijzonder de economische crisis die inzet in 2008 en zijn uitwerking niet mist. Deze externe factor had voor de samenwerking op drie fronten gevolgen.

Ten eerste ontwikkelde de Task Force Woningbouw Drechtsteden zich van een aanjager naar een organisatie die de woningbouw temporeert, dit punt kwam naar voren in meerdere interviews. Dit betekende dat de Task Force een meer sturende in plaats van faciliterende rol in de samenwerking op zich nam. Wanneer gemeenten een nieuw plan willen lanceren zal de Task Force vragen stellen bij de haalbaarheid ervan.

Ten tweede werd in interviews opgemerkt dat er een onduidelijkheid was over de veelheid van monitors die aangepakt moest worden. Dat deze onduidelijkheid over monitors werd opgemerkt en aangepakt is niet direct te relateren aan de economische ontwikkelingen hoewel de economische druk de onduidelijkheid en dus onzekerheid waarschijnlijk nog minder wenselijk maakte. Om de onduidelijkheid en diversiteit weg te nemen worden de Task Force Woningbouw Drechtsteden, de Woonmonitor en het Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing meer met elkaar verbonden. Vanaf 2010 worden Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing, de Task Force Woningbouw en de Woonmonitor zoveel mogelijk geïntegreerd. Het was de bedoeling dat er vanaf 2011 één monitor zou verschijnen waarin alle informatie zou worden opgenomen. De informatievoorziening zou hiermee een stuk duidelijker worden. Ook deze stap is mogelijk te interpreteren als de overgang van een meer faciliterende en mediërende regiorol naar een meer programmerende en sturende. Een regiorol die niet altijd omarmd wordt door de individuele gemeenten.

Comment [u3]: Misschien is het beter om het over kernontwikkelingen te hebben? Dat is iets minder op één moment gefocust.

Comment [u4]: Christophe merkte bij de vorige zin op: (waar zit dat dan in, toch niet in het gegeven dat er op een andere manier papier wordt gevuld?) Wat mij betreft is dat dus wel het geval.

Ten derde hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan bij de bijsturing van de woningbouwprogrammering in de regio. Hierbij moeten we enerzijds aandacht besteden aan de samenwerking binnen de Drechtsteden als geheel, en anderzijds aan de samenwerking binnen de woningbouw als specifieke casus. Binnen het samenwerkingsverband als geheel zien we dat binnen de Drechtsteden (in eerste instantie vooral het Drechtstedenbestuur) de wens leeft om de samenwerking te intensiveren en de gemeenteraadsleden van individuele gemeenten niet altijd die wens delen. Dit is van invloed op de samenwerking bij woningbouw. Er spelen echter ook woningbouwspecifieke punten.

3.2 Sleutelmoment 2: moeizame consolidatie van bestaande samenwerkingsarrangementen

De economische crisis, de bezuinigingen die vooral gemeenten treffen, maar ook het feit dat de steeds verdergaande samenwerking binnen de Drechtsteden ingewikkeldere arrangementen oplevert, hebben de samenwerking in de afgelopen jaren op gezette momenten bemoeilijkt. De samenwerking wordt nog steeds door vrijwel alle betrokkenen (op zijn minst in principe) als positief wordt beoordeeld, maar het loopt moeizamer. Dit illustreert ook de uitspraak van een van de CDA-fractieleden in de Drechttraadvergadering van juni 2011 waarin deze zich af vroeg of de “initiële liefde wat bekoeld was en er hier misschien sprake was van de wet van de verminderde meeropbrengst”.

In de eerste plaats is er dus sprake van een economische crisis die ervoor zorgt dat bouwprojecten moeizamer van de grond komen. Omdat gemeenten wel investeren in bouwprojecten voordat deze van start gaan en rekenen op opbrengsten uit de ontwikkeling kan dit financiële gevolgen hebben.

“Vroeger werd het grondbedrijf nog wel gezien als flappentap, maar die tijd is voorbij” *Interview 9*

Een voorbeeld van de invloed van de crisis is de ontwikkeling van de Volgerlanden, dat is een grote nieuwbouwlocatie tussen Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht. Daar is destijds een afspraak gemaakt waarbij Zwijndrecht mee zou financieren aan dit project omdat Zwijndrecht ook profijt zou hebben van de ontwikkeling. Er zou door de Volgerlanden meer draagvlak komen voor bepaalde voorzieningen in het gebied dat grenst aan de Volgerlanden. Door de marktsituatie en een aantal onvoorziene problemen (zoals mogelijke triloverlast van de spoorlijn onder het gebied door), kwam het project echter maar moeizaam van de grond en werd het een zware kostenpost voor zowel Hendrik-Ido-Ambacht als Zwijndrecht. Omdat het echter ging om een wijk in Hendrik-Ido-Ambacht begon de gemeenteraad in Zwijndrecht zich te roeren. Het viel niet te verkopen dat Zwijndrecht zaken voor haar bewoners zou moeten wegbezuinigen om de ontwikkeling van een wijk in Hendrik-Ido-Ambacht te kunnen financieren. Uit de interviews viel op te maken dat zoiets de solidariteit in de samenwerking onder druk zet.

De Volgerlanden is echter slechts één voorbeeld van de vele projecten die gepland stonden en staan in de Drechtsteden. Daarbij spelen verschillende partijen een rol – niet alleen gemeenten, maar ook ontwikkelaars. Gemeenten kunnen hun eigen doelstellingen hebben, maar ontwikkelaars hebben ook een belang. Dit goed afstemmen blijkt lastiger in tijden van herverdelen van schaarste dan in tijden van herverdelen van subsidie, waarbij het herverdelen van schaarste in de Drechtsteden nog relatief meevalt ten opzichte van sommige andere gebieden.

Een tweede economische factor zijn de alsmar verdergaande bezuinigingen die van toepassing zijn op gemeenten. De Rijksoverheid hevelt taken over naar lokale gemeenten, die echter minder geld krijgen om die taken uit te voeren. In de Drechtsteden zijn verschillende organisaties opgericht die een tweeledig doel dienden: ‘de dochters’. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Sociale Dienst Drechtsteden en het Shared Service Center Drechtsteden (SCD). Die organisaties zijn opgericht om de kwaliteit van serviceverlening voor burgers hoog te houden en waar mogelijk zelfs te verbeteren.

Comment [u5]: Hier merkt C op: (oppassen met overgang decentralisatie dochters roept verbinding op die er niet is)

Naar mijn mening is die verbinding er wel: natuurlijk samenwerken is leuk, maar slechts zolang je er wat aan hebt. Bezuinigingen van het Rijk zijn hierbij zeker een reden.

Tegelijkertijd is een ander doel besparingen te bewerkstelligen door overheadvoordelen te creëren. De samenwerking voorkomt daarmee ook dat de kwaliteit van dienstverlening omlaag had gemoeten door hogere kosten wanneer er niet samengewerkt was. Soms leidt deze vorm van samenwerken tot kritiek in bijvoorbeeld de Drechtstraad, kritiek die niet helemaal terecht is in de ogen van de betrokkenen bij de ‘dochter’ in kwestie. Het SCD is hiervan een voorbeeld. Binnen 3 jaar behaalt men nu 85% van de begrootte bezuiniging. De betrokkenen bij het SCD vinden dit een hele prestatie want er wordt met minder geld minimaal hetzelfde bereikt. Dat de begrootte bezuiniging echter niet wordt gehaald wordt dan echter gepresenteerd als kostenoverschrijding door critici. Betrokkenen bij het SCD zijn het hier uiteraard niet mee eens en wijzen dan op het tijdsbestek waarbinnen het SCD gerealiseerd is. Kortom, zelfs een in essentie

Een derde factor bestaat uit de zich doorontwikkellende samenwerking zelf. De ontwikkelingen hebben elkaar in rap tempo opgevolgd.

“De ontwikkelingen in de Drechtsteden zijn heel typisch. Er is hier begonnen met beleid. Meestal wordt er meteen gekeken naar allerlei manieren waarop er efficiëncyslagen gemaakt kunnen worden, maar dat is hier dus niet gebeurd. Er is juist eerst gekeken naar RO en woningbeleid. Ze waren vooral met het proces bezig, niet met de structuur.” *Interview 4*

Hierdoor is er een grote vaart achter de ontwikkelingen gekomen. Het ene samenwerkingsinstrument heeft het andere opgevolgd, en er zijn inmiddels dus meerdere dochters opgericht. Er wordt veel op Drechtsteden niveau besproken. Problematisch is hierbij dat er bij veel betrokkenen het gevoel leeft dat er lange tijd geen kritiek mogelijk was op de steeds verdergaande samenwerking. Dit heeft zich pas kort geleden veranderd, maar nog niet zo dat hele harde kritiek mogelijk is.

“Je mag bepaalde dingen gewoon niet zeggen” *Interview 12*

“Voorheen was het zo dat de samenwerking sowieso goed was, punt. Nu kunnen ook twijfels geuit worden.” *Interview 9*

Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met het vierde en laatste punt, de opkomst van lokale partijen. In de laatste jaren zijn de lokale partijen in de verschillende gemeenten steeds groter geworden en profileren ze zich nadrukkelijker. Hierdoor is de vaag opgekomen hoe ver dit alles nu wel zou moeten gaan, en waar de meerwaarde van de samenwerking nog opweegt tegen de kosten in termen van opgeven van autonomie. Dit betekent niet dat lokale partijen niet constructief meewerken, maar wel dat wellicht nadrukkelijker dan bij lokale takken van landelijke partijen het lokale belang voorop staat.

In de loop van 2010 is er daarom op basis van het rapport van de Commissie Scholten 2 uit maart 2010 – uit de punten die zijn overgenomen en de interviews blijkt dat rapporten van adviescommissies erg invloedrijk zijn geweest in de Drechtsteden – begonnen met het herbezinnen op de structuur van de Drechtsteden. De belangrijkste wijziging is hierbij dat er nu gewerkt wordt met een ‘Drechtsteden Dinsdag’. De Drechtsteden Dinsdag is ingesteld om het enthousiasme van betrokkenen op peil te houden en de bestuurlijke drukte te verminderen doordat afspraken op andere dagen ‘in principe niet georganiseerd worden’. Op de Drechtsteden Dinsdag komen in één gemeente van de Drechtsteden in de ochtend de colleges van B&W, in de middag de specifieke portefeuillehouders onderling van de gemeenten, en in de avond de raden (delen daarvan) bijeen. ‘s Avonds is dan ook de vergadering van de Drechtstraad. Gedurende de dag kunnen ook

maatschappelijke partners uitgenodigd worden (of ze kunnen dit zelf aanvragen) bij de bijeenkomsten.

De bedoeling is om het op de Drechtsteden Dinsdag over een inhoudelijk thema te hebben wat dan (mede door de aanwezigheid van experts en maatschappelijke partners) goed uitgediept kan worden. In plaats van het sturen van een nota, die waarschijnlijk niet volledig gelezen kan en/of begrepen zal worden, kan er met de beleidsexperts doorgesproken worden over een thema. Op die manier blijft het voor de betrokkenen leuk en interessant, en vinden er betere discussies plaats. Zo ging de bijeenkomst van de 7e december 2010 bijvoorbeeld over de 'Netwerkdemocratie Drechtsteden', geen onbelangrijke discussie vanuit het oogpunt van legitimiteit en een teken dat er binnen de Drechtsteden serieus over de samenwerking wordt nagedacht.

De omschakeling naar de Drechtsteden Dinsdag is volgens sommige gesprekspartners ook een **bezuinigingsactie**. Zo werd er voordat de Drechtsteden Dinsdag was gestart bijvoorbeeld twee keer vergaderd door ambtenaren die te maken hadden met het Portefeuillehoudersoverleg (PFO) Fysiek – dus het overleg van de wethouders die over (woning)bouw gingen binnen de verschillende gemeenten van de Drechtsteden, is dit nu teruggebracht tot één keer. Waar er voorheen één overleg was dat ter voorbespreking van het PFO diende en één overleg ter kennisuitwisseling, moet dat nu in slechts één vergadering worden gedaan omdat de secretaris van het overleg minder tijd beschikbaar heeft gekregen hiertoe vanuit de Drechtsteden. In de praktijk betekent dit dat er een klein beetje aan voorbespreking van het PFO wordt gedaan in de verder vooral inhoudelijke vergadering.

3.3 Sleutelmoment 3: de notitie Stedelijk Programmeren

Deze vermindering van het aantal bijeenkomsten in het kader van het PFO fysiek is mogelijk ook van invloed geweest op de moeizame poging om tot een verdergaande coördinatie van het woningbouwvraagstuk binnen de Drechtsteden te **komen**. Doordat er een ambtelijk overleg wegviel kwam de notitie Stedelijk Programmeren namelijk direct bij wethouders terecht waardoor sommige ambtenaren zich gepasseerd voelden en (nieuw aangetreden) wethouders onvoorbereid met een ingrijpende nota werden geconfronteerd. Het volgende was namelijk het geval: In het kader van de crisis werd in 2009 geconstateerd dat de situatie heel anders was geworden. In Breda hadden ze bijvoorbeeld 24.000 woningen gepland waar er maar ruimte bleek voor 7.000. Nu was het in de Drechtsteden gelukkig lang zo erg niet, maar er moest wel wat gebeuren want het zou niet mogelijk zijn om alle plannen die er lagen te realiseren.

Toen is in Dordrecht eerst een matrix, intern geksterend de "Jorismatrix" genoemd (vernoemd naar de maker), ontwikkeld waarin alle grote fysieke plannen waaronder woningen waren opgenomen. Toen bleek dat er echt teveel gepland was, bijvoorbeeld 30.000 vierkante meter kantoorruimte teveel. Op basis hiervan werd in Dordrecht duidelijk dat er een heroriëntatie op al deze ontwikkelingen moest plaatsvinden. Hierop volgend is in Dordrecht de "schuifnotitie" ontwikkeld en gepresenteerd aan het college van B&W in Dordrecht. Omdat de wethouder fysiek erg te spreken was over deze notitie, die inzichtelijk maakt hoe bepaalde projecten elkaar beconcurreren aan de hand van woonmilieus en prijsklassen, stelde deze wethouder voor om eenzelfde studie te doen voor de Drechtsteden als geheel. Het **portefeuillehoudersoverleg fysiek** ging hiermee akkoord, en zodoende werd er (zonder voorafgaand ambtelijk overleg) een "schuifnotitie" voor de Drechtsteden ontwikkeld. De "schuifnotitie" werd een document waarin – in ieder geval dat was de indruk van veel geïnterviewden – de regio een sturende rol op zich nam in het bepalen van de toekomstige woningbouwopgave (zie tabel 1 voor een voorbeeld van het soort informatie in de "schuifnotitie"). De regio zou gaan bepalen welke projecten voorrang zouden krijgen en daarmee dus de autonomie van gemeenten beknotten. De notitie werd dus betwist. Qua inhoud: klopte het wel wat er stond, was het wel zo erg? Qua bedoelingen: wil de regio bij ons de lakens uit gaan delen? Maar ook qua

Comment [u6]: Opmerking C: (grappig, waar heb je dat vandaan dat dit een motivatie zou zijn?).

Uit de interviews

Comment [u7]: Opmerking C: (waar is deze uitspraak op gebaseerd?).

Beetje vermoeiend: hij kan er toch best vanuit gaan dat we die dingen niet verzinnen maar uit de interviews halen. Alsof hij mensen erop wil aanspreken of zo.

Comment [u8]: Dat is toch het juiste overleg?

benaming: de benaming “schuifnotitie” bood te veel mogelijkheden voor negatieve woordgrappen. Inmiddels heet de notitie niet meer zo maar gaat nu als de notitie Stedelijke Programmering door het leven.

Tabel 1: Aanbod en haalbaarheid projecten

WONINGBOUWPRODUCTIE 2010-2020

Gemeente	Afspraak	Geplande productie	Risico's	Haalbaar	Was 2009
Alblasserdam	900	1133	75	1058	1013
Dordrecht	5200	5666	992	4674	4757
HI Ambacht	2100	2164	38	2126	2509
Papendrecht	600	911	0	911	600
Sliedrecht	1200	2030	41	1989	1868
Zwijndrecht	2000	1365	117	1248	1520
Totaal	12000	13269	1263	12006	12267

Kern van de notitie Stedelijke Programmering is dat er gekeken is naar de planruimte die er ligt en de doelstellingen van de gemeente. Alle gemeenten hebben zich uitgesproken middels bijvoorbeeld de PALT voor een meer uitgebalanceerd woningbestand met meer woningen in het duurdere segment. Op basis van de individuele doelstellingen van gemeenten en de planruimte die er per gemeente is worden in de notitie Stedelijke Programmering voorstellen gedaan ter fasering van de bouwplannen. Vandaar dat er eerder gesproken werd over schuifnotitie: er kwamen concrete voorstellen op tafel om bepaalde projecten te stoppen en anderen juist door te laten gaan. Op basis van verhuisbewegingen en marktverkenningen op regionaal niveau kon duidelijk gemaakt worden wat een verstandige koers was om te volgen voor de regiogemeenten om zo min mogelijk financiële schade op te lopen. Dit had dus ook gevolgen voor individuele gemeenten.

Er waren een aantal sleutelmomenten rondom de Notitie Stedelijke Programmering

1. Het verlenen van de opdracht: van bovenaf of voorbespreken?

Aangezien men in Dordrecht zeer te spreken was over het resultaat van hun Dordtse “schuifnotitie” en prioritering van allerlei ruimtelijke projecten stelden zij voor om dit te presenteren tijdens een Portefeuillehouders Overleg (PFO) hetgeen ook geschiedde in januari 2011. Omdat dit samen viel met de nieuwe opzet van vergaderen is de presentatie niet –zoals gebruikelijk met ambtenaren van de gemeenten - voorbesproken maar in één keer in het PFO terecht gekomen. Dit leidde in ieder geval ook tot ambtelijk “gemor”, zoals een van respondenten het noemde, omdat niet bij alle gemeenten de cijfers meteen te vinden zijn.

De presentatie was een succes te noemen omdat het gevolg was dat er ook een “schuifnotitie” ontwikkeld mocht worden voor de regio Drechtsteden als geheel. Hoe dit precies is gelopen is onduidelijk. Sommigen geven aan dat de Directeur Stadsontwikkeling van Dordrecht (Wil Ronken) het aanbod heeft gedaan tot zo’n verkenning voor de Drechtsteden, anderen beweren dat het vanuit

de portefeuillehouders is gekomen. In ieder geval is de formulering ‘als ware het één stedelijk gebied’ opgenomen in de opdracht aan de verkenner.

2. De presentatie van de schuifnotitie

Het resultaat was een notitie die gepresenteerd is in april 2011 waarin de woningbouw voor de regio uiteengezet is. Deze presentatie was een tweede kritisch moment.

“De angst is dan meteen dat wij gaan sturen, dat de regio gaat bepalen wat er moet gebeuren, maar dat is niet de opzet. Het gaat ons niet om het bepalen van de aantallen, maar om het in kaart brengen van de financiële risico’s. Het kan ook niet zo zijn dat je alles gaat bepalen vanuit de regio.”

Interview 6

In deze notitie kwam het woord ‘sturen’ echter wel voor, hetgeen voor veel weerstand zorgde bij de verschillende betrokkenen. Waarom stond dat daar, hoewel dat niet de bedoeling was? De nota werd dan ook met gemengde gevoelens ontvangen. Er waren hierbij grofweg drie reacties te ontdekken. Enkele gemeenten zagen het probleem niet zo omdat de woningbouw toch gewoon goed liep bij hen. Waarom zouden zij dan moeten stoppen met bouwen? Een tweede groep gemeenten was van mening dat de markt het toch wel zou oplossen.

“Je haalt nooit je volledige doelstelling, grofweg kom je op 2/3^e van het aantal dat je tot doel stelt, en dat was in de tijd dat het nog goed ging. Moet je dan al van tevoren gaan bijsturen op aantallen die maar een klein beetje boven de marktruimte liggen. Dan wordt het nog minder. Concurrentie is toch goed? Dat houdt iedereen scherp.” *Interview 8*

Een derde groep zag er wel wat in om de woningbouw verregaand te koppelen. De ambitieuze doelstelling om een gezamenlijke grondexploitatie te voeren is er echter snel uitgehaald. En de opstellers van het rapport kregen de opdracht mee om ‘sturen’ er ook uit te halen.

3. Presentatie nieuwe concept

In juni werd vervolgens het nieuwe concept besproken in het AO en het PFO. Dat werd ook met gemengde gevoelens ontvangen.

“Dan lees je het na en denk je ‘ja, dit is beter geworden’, maar vind je later ineens een nieuwe zin die er toch weer op duidt [op sturen, red.]. Dan wordt wel gezegd ‘nee, zo moet je dat niet zien’, maar het staat er wel zo. Er zit gewoon veel druk achter.” *Interview 10*

Dat gaat dan zowel om een onbestemd gevoeld dat er druk achter zit om steeds verder samen te werken, als tijdsdruk. Dit laatste punt kwam bijvoorbeeld ook naar voren in de Drechttraad van juni 2011, waarin de begroting voor 2012 onder andere werd besproken. Dan blijkt dat door het gelaagde bestuur, waarin zowel op lokaal als regionaal niveau moet worden overlegd, er veel tijdsdruk op zit. Dat was ook bij deze notitie het geval, maar niet alles werd altijd afdoende verwerkt, dat roept weerstand op.

Overigens is het voor ambtenaren, zeker in dit soort situaties met verschillende opdrachtgevers, lastig in te schatten wat verwacht wordt en om in overleg met andere partijen (ook ambtelijk) tot het gewenste resultaat te komen.

Comment [u9]: Opmerking C: (is dit een citaat?)

Ja nee dus, anders zou het wel als citaat opgeschreven staan.

“De wethouders kunnen wel zeggen ‘ja, dat doen we’ maar ambtelijk blijkt er dan toch wel wat overredingskracht nodig te zijn. En wij gaan dan steeds naar het PFO toe, dat is lastig, de ene keer hadden ze meer van ons verwacht en gaat het geleverde niet ver genoeg, de andere keer zijn ze bang dat we de keuzes voor ze maken.” *Interview 6*

Er wordt door verschillende betrokkenen aangegeven dat er steeds andere gemeenten als kritisch bekend staan. Vroeger zat Dordrecht misschien niet zo op de samenwerking te wachten maar was Zwijndrecht heel actief. Later stonden Sliedrecht en Alblasserdam bekend als kritisch. Nu is Papendrecht de gebeten hond. Dat heeft niet alleen te maken met de woningbouw, maar met de bredere samenwerking binnen de Drechtsteden. Het is een issue dat op meerdere plekken naar voren komt. Het gaat misschien ook wat beter in Papendrecht momenteel dan in andere gemeenten, en de gemeenteraad zit er bovenop, die willen niet zomaar het Papendrechtse belang schaden. Een respondent waarvan we bij uitzondering melden dat deze niet bij de gemeente Papendrecht werkt geeft aan:

“Papendrecht is misschien kritisch maar zeker niet negatief. [...] Papendrecht heeft veel terechte punten, maar die worden snel afgedaan omdat het toch maar van die kritische gemeente komt.” *Interview 8*

Het is een fenomeen dat al vaker is omschreven (zie bijvoorbeeld Hirschman 1970), dat er één ‘advocaat van de duivel’ gecast wordt binnen een groep die kritiek mag uiten. Tegelijkertijd, omdat het steeds dezelfde criticaster is, mag de kritiek makkelijker terzijde geschoven worden. Omdat het echter een kritiek is die uit verschillende gelederen komt is het iets waar naar gekeken moet worden.

“Er is nu geen bevoegdheid overgedragen, dus waarom hebben ze tegen gestemd? [...] Daar moet nu naar gekeken worden, waar zit het echte probleem? Waar komt dat gevoel vandaan?” *Interview 11*

Eén verklaring is iets simpels als de aantallen mensen in een overleg. Er zijn veel (kleinere) gemeenten bang dan Dordrecht de koers bepaalt.

“In het ambtelijk overleg wonen zit Dordt vaak met drie mensen terwijl anderen maar één afgevaardigde hebben. Dat komt natuurlijk omdat zij vanuit het IKC aan het werk gezet worden en vanuit die manier aanwezig zijn, maar het draagt niet bij aan de goede verstandhouding. Het zit gevoelsmatig dan niet goed. Ik weet ook eigenlijk niet wie de oorspronkelijke afgevaardigde van Dordt is.” *Interview 8*

Het is vaak niet duidelijk of een ambtenaar er nu namens ‘de regio’ of Dordrecht zit, en dat zorgt voor een scheve verhouding. Namens wie spreekt zo’n ambtenaar dan? Er wordt niets zomaar aangenomen. In Dordrecht leeft dit niet zo, daar heeft men eerder het idee dat een grote gemeente nu eenmaal altijd een leidende rol zal moeten nemen, en dat Dordrecht zich eerder te terughoudend en netjes opstelt dan dominant.

“Ambtelijk en bestuurlijk is dan ook altijd de vraag ‘zijn de cijfers de cijfers?’. Dan wordt er altijd een bedoeling van Dordt achter gezocht.” *Interview 11*

“Dan lees je dat wel terug in het verslag, maar dat is ook gekleurd. Daarbij staat het er nooit zo scherp in, dus is het lastig inschatten wat er echt gebeurt.” *Interview 10*

Net zoals het eigenlijk een taboe is om te expliciteren dat Papendrecht de dwarsligger is op dit moment is er een ander taboe. Een zeer aanwezig taboe dat in vrijwel elk interview genoemd is: herindeling.

“Het lijkt soms langzaam richting herindeling te gaan. Het is natuurlijk ook makkelijk om te herindelen als de ambtelijke organisatie al is samengegaan.” *Interview 12*

“Geen enkele gemeente zou zomaar beslissingsbevoegdheid moeten willen overhevelen. De raad gaat er ook nooit mee akkoord. Dan kan je net zo goed meteen één gemeente worden.” *Interview 8*

Vrijwel alle betrokkenen vragen zich af waar het heen gaat. De raden zitten er zeker niet op te wachten om zomaar al hun beslissingsbevoegdheid aan een regionaal orgaan over te dragen. Toch blijft de vraag of er stiekem een dynamiek achter zit die tot herindeling leidt. Hoewel er goed samengewerkt wordt met de provincie, wordt er volgens interviews geen kans onbenut gelaten om te benadrukken dat de Drechtsteden niet zitten te wachten op herindeling. Bijvoorbeeld met de afwikkeling van de Volgerlanden, waar op subregionaal niveau, dus tussen Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht een oplossing is gevonden, moest er naar de provincie toe benadrukt worden dat ze er wel uit zouden komen en dat dreigen met herindelen niet nodig was. Herindeling zorgt voor allemaal onzekerheid waar partijen niet op zitten te wachten.

De beelden van herindeling verschillen ook.

“Kleinere gemeenten doen in samenwerking mee vanuit urgentie, grotere meer als kans. Zij kunnen dan bijvoorbeeld meer ambtelijke capaciteit inzetten, een betere lobby op nationaal en Europees niveau inzetten [ook voor de regio]. De kleinere gemeenten kunnen meerijden op de kracht en het geld van de grotere gemeenten.” *Interview 1*

“Met de Sociale Dienst is het ook zo dat Dordt de meeste uitkeringstrekkers heeft, meer dan Papendrecht en Zwijndrecht. Dan hebben zij misschien zoiets van ‘moeten wij betalen voor de armoedzaaiers van Dordt?’. Maar ja, er zit een verdeelsleutel op en zij profiteren juist op andere punten weer.” *Interview 9*

“Als je rondkijkt is het ook logischer dat als er geherindeeld zou worden, er ook anders gekeken zou worden. Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht, de Alblasserwaard, misschien met Hardinxveld. Maar ja, dan komt Dordt alleen te zitten. Dat kan niet. Dordt heeft ons nodig.” *Interview 12*

Het is niet meer dan logisch dat bij steeds verdergaande samenwerking de vraag wordt gesteld waar het heen moet gaan, zeker als bij betrokkenen soms het idee ontstaat – zoals het geval is in de casus woningbouw – dat het proces een eigen dynamiek heeft gekregen die ze niet kunnen verklaren. Dan kan het nog zo zijn dat men wel positief is over de samenwerking, maar toch roep het vragen op. Er lijkt zich ook wel een zekere consensus af te tekenen bij de betrokkenen dat de samenwerking op zich goed is, maar dat het nu wat rustiger mag. Dat het tijd is om te kijken wat er tot stand is gebracht en wat dat oplevert.

“Het monitoren gebeurt regionaal, het afstemmen subregionaal, en het beslissen gebeurt lokaal.” *Interview 6*

Daarbij is het monitoren in wel invloedrijker geworden in die zin, dat voortaan de portefeuillehouders beter weergegeven krijgen hoe bepaalde projecten elkaar beconcurreren. Het instrument is daarmee inzichtelijker, maar – zonder dat dit expliciet gedaan wordt – ook sturender

geworden. De vraag is nu hoe hierop wordt gereageerd in de verschillende gemeenten van de Drechtsteden, ook in het kader van het bredere debat over de toekomst van de Drechtsteden en de verschillende gemeenten en diensten binnen het samenwerkingsverband.

“Er is op zoveel punten zo snel in de samenwerking gedoken. Dan gaat niet alles zomaar goed. Nu wordt het een beetje spannend.” *Interview 9*

“Geloof mij nou, het rommelt in de Drechtsteden. Er staat nog wat te gebeuren de komende tijd. Er is druk van buitenaf. De raden willen niet alles meer. En tegelijkertijd wordt er maar doorgedrukt.” *Interview 12*

Hoofdstuk 4 Conclusies en lessen

4.1 Toekomstperspectieven samenwerking in de Drechtsteden

In het bovenstaande hebben we gezien dat legitimiteit, effectiviteit en efficiency op verschillende manieren onder druk kunnen komen te staan en betwist kunnen worden in regionale samenwerkingsverbanden. Dit heeft met name te maken met de relatie tussen de nieuwe regionale coördinatiearrangementen en regelingen in relatie tot de bestaande (hiërarchische en formele) bestuursstructuren. Elke verandering levert daarbij spanningen op waarmee moet worden omgegaan. In het vorige twee hoofdstukken hebben we beschreven hoe de samenwerking op het gebied van woningbouw in de Drechtsteden tot stand is gekomen, welke arrangementen voor de samenwerking op het gebied zijn ontwikkeld, hoe deze arrangementen zijn veranderd onder invloed van onder andere de economische crisis vanaf 2008, en hoe er getracht is om tot een betere afstemming van bouwplannen van verschillende gemeenten te komen. In dit laatste hoofdstuk worden een aantal conclusies gepresenteerd en een aantal lessen geformuleerd.

Een eerste conclusie op basis van de samenwerking op het gebied van woningbouw is dat de legitimiteit van een beslissing van doorslaggevend belang is. Die legitimiteit wordt in de casus woningbouw in de Drechtsteden op twee manieren tot stand gebracht. De belangrijkste bron van legitimiteit wordt gevormd door de individuele gemeenteraden. Van cruciaal belang voor de afweging van individuele gemeenteraden is daarbij de vraag wat het oplevert en kost voor de bevolking van de eigen gemeente, en hoe een beslissing daar zal landen. Dit betekent niet dat in alle gevallen het eigenbelang voor gaat maar dat het zoeken van een balans van belang is. Het nemen van een beslissing die op het eerste oog tegen het belang van een gemeente ingaat dient daarbij op de langere termijn gecompenseerd te worden door middel van een beslissing die wel in het voordeel van de desbetreffende gemeente valt. Het idee is dat dit uiteindelijk voordeel oplevert voor de regio als geheel. Wat echter blijkt is dat dit soort beslissingen makkelijker te nemen zijn als er sprake is van het verdelen van welvaart (bijvoorbeeld subsidies) dan wanneer er sprake is van het herverdelen van pijn, waarvan sinds 2008 meer sprake is. Een complicerende factor is daarbij dat er een tweede bron van legitimiteit is.

Deze tweede bron is intern aan het samenwerkingsproces en komt op ambtelijk, bestuurlijk, en op het niveau van raadsleden tot stand. Binnen de Drechtsteden spreken mensen gedurende langere periodes regelmatig met elkaar over bepaalde onderwerpen met als doel de regio vooruit te helpen. Door die contacten op regionaal niveau ontstaat er ook op dat niveau consensus over wat acceptabel is in de besluitvorming en wat goed is voor de ontwikkeling van de regio.

Comment [u10]: Tamara: hier eventueel dus nog vergelijkingen maken met de andere cases (vgl Northamptonshire bij Melika) en handelingsperspectieven schetsen.

De tweede bron van legitimiteit kan conflicteren met de eerste, en uiteindelijk fundamentele, bron van legitimiteit. Deze bron is fundamentele omdat er op gemeentelijk niveau wordt gestemd op politici, niet op regionaal niveau. Wanneer er op regionaal niveau beslissingen genomen worden dan is zo'n beslissing vaak onder voorbehoud van goedkeuring op gemeentelijk niveau. Hier wringt de schoen soms. Hoewel er veel aandacht is voor het betrekken van alle partijen, alle partijen uit alle gemeenten kunnen deelnemen aan vergaderingen van de Drechtraad, is het hiermee niet automatisch gezegd dat alle partijen akkoord gaan. Uiteindelijk is men lokaal volksvertegenwoordiger en niet regionaal volksvertegenwoordiger. In de geschiedenis van de Drechtsteden is er steeds duidelijk geweest voor alle partijen wie positiever en negatiever tegenover samenwerking stonden, wat invloed heeft en had op de manier waarop de bijdragen van deze partijen gewaardeerd werden. Recentelijk worden de bijdragen van Papendrecht kritisch beschouwd omdat de gemeente te boek staat als een kritische partij.

Wat voor de Drechtsteden pleit is dat er veel wordt nagedacht over de ontwikkeling van de samenwerking. Door de inzet van verschillende commissies is er steeds gereflecteerd op de verbetering van de samenwerking. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van Drechtsteden Dinsdag, een nieuwe manier van vergaderen die door alle partijen, ondanks dat het in lange vergaderdagen resulteert, gewaardeerd wordt. Op zichzelf een goede aanpak. Doordat de ontwikkeling van de notitie Stedelijk Programmeren samenviel met het omschakelen naar deze nieuwe organisatiemanier kon het zo zijn dat het inhoudelijke besluit in het portefeuillehoudersoverleg om deze notitie te ontwikkelen niet voorbesproken was in het ambtelijk overleg. Hierdoor hadden zowel ambtenaren, die niets van het voorstel afwisten het idee dat er een ingrijpende ontwikkeling in gang gezet werd zonder hun medeweten en instemmen (vooral het woord 'sturen' zorgde hierbij voor ophef), als de (nieuwere) wethouders, die door het ontbreken van het ambtelijk vooroverleg ook verrast werden met deze ontwikkeling en de ontwikkeling moeilijk exact konden plaatsen, veel problemen met de ontwikkeling van de notitie zoals deze er lag.

De verdeling van pijn blijft een lastig punt in ieder denkbaar samenwerkingsverband. Toch moet er mee worden omgegaan. Wat zou er op basis van de bovenstaande analyse nu in de Drechtsteden anders gedaan kunnen worden? Welke aanbevelingen zijn mogelijk? Een eerste aanbeveling ligt in lijn met waar de Drechtsteden al mee bezig waren: blijf nadenken over het functioneren van de Drechtsteden. Waar liggen verbeterpunten en hoe kunnen we problemen oplossen? Tot nu toe heeft dit de Drechtsteden geen windeieren gelegd, en staat de regio nu bekend als één van de meest vooruitstrevende regionale samenwerkingsverbanden van Nederland.

Wanneer we echter voorbij deze algemene aanbeveling kijken naar de samenwerking zoals deze zich in de afgelopen jaren op het gebied van woningbouw heeft voorgedaan zijn er een aantal punten die verbeterd zouden kunnen worden. In de eerste plaats is het goed om in het achterhoofd te houden dat alle sferen van samenwerking van belang zijn. Zowel ambtenaren, bestuurders, als raadsleden spelen een belangrijke rol in het slagen van de samenwerking. Wanneer één van deze peilers wordt weggeslagen raakt de samenwerking uit verband en werkt deze niet meer als gewenst. De onderzochte casus toont aan dat bestuurders steunen op het voorwerk van hun ambtenaren. Wanneer dat op zo'n manier wordt georganiseerd dat dit niet goed functioneert leidt dat tot problemen. Nieuwere wethouders kunnen dan het gevoel krijgen slecht voorbereid in een belangrijk overleg te zitten, wat de besluitvorming niet vergemakkelijkt.

Een tweede onderscheid in sferen is hierbij van belang, namelijk die tussen lokaal en regionaal. Het is welbekend dat veel beslissingen op Drechtstedenniveau ook nog door lokale gemeenteraden moeten worden goedgekeurd. Als er dan een keer gedurende een periode een gemeente kritischer is dan andere gemeenten is het verleidelijk om te denken dat die partij dan maar niet meer serieus genomen moet worden. Juist de tegenovergestelde reactie zou op zijn plaats kunnen zijn. Kritiek kunnen uiten op de vorm en inhoud van de besluitvorming zou de besluitvorming juist kwalitatief verder kunnen brengen. Daar staat tegenover dat, wanneer er niet serieus met bestaande twijfels wordt omgegaan, dit tot problemen leidt in de besluitvorming wanneer een voorstel nog behandeld moet worden door de betreffende gemeente. De samenwerking als geheel is er dus bij gebaat om alle partijen zo serieus mogelijk te nemen.

Een derde punt gaat verder op deze rolverdeling in. Tussen de verschillende gemeenten bestaat een verdeling tussen bijvoorbeeld kritische en steunende gemeenten. Dit kan problemen veroorzaken wanneer kritiek niet goed opgepakt wordt. Maar ook op andere niveaus kan rolverdeling tot problemen leiden. In veel gevallen worden de ambtenaren van Dordrecht en in mindere mate Zwijndrecht ingehuurd als er iets voor de regio onderzocht moet worden. Dit is logisch want het zijn in veel gevallen specialisten, waar de ambtenaren van kleinere gemeenten sneller meerdere taken op hun bord hebben. Tegelijkertijd is bij ambtelijke overleggen niet altijd duidelijk te scheiden of iemand namens de gemeente of namens de regio spreekt of handelt. Het is altijd lastig om verschillende petten op te hebben in één overleg, dus dit zou zo min mogelijk moeten gebeuren. Het is voor alle partijen beter wanneer dit zo min mogelijk het geval zou zijn. Om het hierboven staande probleem op te lossen zou het wellicht beter zijn wanneer er op regionaal niveau een kennisinstituut zou zijn met ambtenaren die daar permanent zitten, maar zo'n constructie zal vanwege overwegingen op andere niveaus waarschijnlijk niet haalbaar zijn.

Tenslotte iets over de tijdelijkheid van de problemen waarmee geworsteld wordt. Omdat woningbouw financieel grote gevolgen heeft voor individuele gemeenten raakt het aan de autonomie van gemeenten. Het is daarom niet een onderwerp dat zomaar uit handen gegeven zal worden door gemeenten. Of de in de notitie Stedelijk Programmeren voorspelde problemen daadwerkelijk zullen optreden, dus of verschillende projecten elkaar zullen beconcurreren en daarmee ervoor zorgen dat meerdere projecten niet van start kunnen gaan, zal gevolgen hebben voor hoe ver verschillende partijen durven te gaan met het samenwerken op het gebied van woningbouw. Ondanks dat momenteel nog niet alle partijen overtuigd zijn van de noodzaak van een verdieping van de samenwerking verdient het de voorkeur om rustig te blijven overleggen dan verdergaande samenwerking te willen forceren. Dat laatste roept alleen weerstand op en is overbodig. Wanneer gemeenten merken dat projecten niet van de grond komen zullen ze uiteindelijk wel bij elkaar komen omdat er een mogelijke verklaring is in de vorm van de notitie Stedelijk Programmeren. Wanneer projecten wel van de grond komen is er geen probleem dat geforceerd moet worden opgelost.

Bijlage 1 Interviews & bezochte bijeenkomsten

Interview 1, Ambtelijk, 7-4-2010
Interview 2, Ambtelijk, 26-7-2010
Interview 3, Ambtelijk, 20-10-2010
Interview 4, Ambtelijk, 25-10-2010
Interview 5, Ambtelijk, 26-4-2011
Interview 6, Ambtelijk, 11-5-2011
Interview 7, Bestuurlijk, 17-6-2011
Interview 8, Ambtelijk, 20-6-2011
Interview 9, Bestuurlijk, 24-6-2011
Interview 10, Ambtelijk, 24-6-2011
Interview 11, Bestuurlijk, 28-6-2011
Interview 12, Bestuurlijk, 30-6-2011
Interview 13, Bestuurlijk, 31-8-2011
Interview 14, Ambtelijk, 29-11-2011

Bijwonen Drechtstraad, 21-6-2011

Comment [u11]: Er ontbreekt in deze lijst een 2^e interviewronde met Christophe en Esther. Maakt dat uit? Wat mij betreft niet, we citeren er ook niet uit.

Bijlage 2 Plancapaciteit van de deelnemende gemeenten in de Drechtsteden

PLANNEN PER GEMEENTE			NAAR PERIODE												
nr.	gemeente	tot. won.	totaal per periode			jaar van oplevering					jaar van oplevering				
			10/15	15/20	>2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Dordrecht	6.653	2.178	3.488	987	153	145	519	619	742	628	645	734	668	813
2	Hendrik Ido Ambacht	2.599	1.171	993	435	381	303	72	205	210	271	225	144	177	176
3	Zwijndrecht	2.165	404	961	800	31	28	34	103	208	209	98	245	203	206
4	Alblasserdam	1.133	483	650		188	136	30	57	72	234	142	113	141	20
5	Papendrecht	911	601	310		111	147	68	110	165	118	115	57	20	
6	Slidrecht	2.060	1.148	882	30	4	237	205	247	455	255	262	170	145	50
	totaal	15.521	5.985	7.284	2.252	868	996	928	1.341	1.852	1.715	1.487	1.463	1.354	1.265

Alblasserdam

Plancapaciteit

Tabel 1: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Alblasserdam 2005 - 2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010; Eindrapportage Task Force Woningbouw Drechtsteden, 2010.

Jaar van oplevering	Jaarplan 2004*	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		203	203	
2006		33	33	
2007		132	132	
2008		124	91	
2009		242	59	
Totaal 2005-2010	1266	734	518	512

*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit

De plancapaciteit van de gemeente Alblasserdam is gedurende de periode 2005 tot en met 2009 flink naar beneden bijgesteld. In het jaarplan 'Wonen' van de Drechtsteden uit 2004 was de geplande productie voor deze periode nog op 1266 woningen gesteld (Eindrapportage Task Force Woningbouw). In 2009 was deze prognose teruggeschoefd naar 518 woningen en uiteindelijk zijn in Alblasserdam 512 woningen gebouwd. Bij deze cijfers gaat het om de bruto plancapaciteit (aantal te slopen woningen wordt niet van de aantal geplande woningen afgetrokken). Daarbij is het niet mogelijk om bij deze cijfers een onderscheid te maken tussen hard en zachte plancapaciteit

Dordrecht

Plancapaciteit

Tabel 2: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Dordrecht 2005 - 2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010; Eindrapportage Task Force Woningbouw Drechtsteden, 2010

Jaar van oplevering	Jaarplan 2004*	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		349	349	
2006		265	265	
2007		432	467	
2008		649	603	
2009		497	331	
Totaal 2005-2010	2100	2192	2015	1975
*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit				

Evenals in Alblasserdam verschilt de plancapaciteit in Dordrecht van jaar tot jaar. Het patroon is echter wel anders. Ten opzichte van het jaarplan uit 2004 laat de plancapaciteit in eerste instantie een stijging zien van een kleine 100 woningen. Na 2008 daalt de plancapaciteit daarentegen weer tot zelfs onder het niveau van 2004 naar een totaal van 2015 woningen. Uiteindelijk worden hiervan 1975 woningen gerealiseerd. Eveneens gaat het hierbij om de bruto plancapaciteit van Dordrecht en is het niet mogelijk om bij deze cijfers een duidelijk onderscheid te maken tussen harde en zachte plancapaciteit.

De redenen voor vertraagde projecten die de plancapaciteit verlagen zijn ook in Dordrecht uiteenlopend. Zoals geïnventariseerd door de Task Force Woningbouw Drechtsteden gaat het bij grotere projecten om vertraging door de herontwikkeling van bouwplannen als gevolg van een moeizame of slechte afzet, door programmawijzigingen, te kort ingeplande bouwtijd enzovoort (zie ook de redenen bij Alblasserdam). Opvallend is dat bij de grotere projecten vaak meerdere oorzaken een rol spelen: in elk vertraagd groter project in Dordrecht komen minimaal twee oorzaken voor vertraging terug. Van de verschillende oorzaken voor vertraging komt een te kort ingeplande ontwikkelingsfase veel voor. Zes projecten lopen als gevolg hiervan achter op schema, waarvan van een deel onzeker is of ze überhaupt wel doorgang zullen vinden.

Hendrik- Ido Ambacht

Plancapaciteit

Tabel 3: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Hendrik-Ido-Ambacht 2005 -2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010;

Jaar	Jaarplan 2004*	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		442	438	
2006		129	128	
2007		62	64	
2008		894	716	
2009		1288	519	
Totaal 2005-2010	3000	2815	1865	1769
*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit				

Vergeleken met de plancapaciteit zoals verwacht in het jaarplan van 2004, is de plancapaciteit in Hendrik-Ido Ambacht in 2009 sterk gedaald. De sterkste en dus opvallendste daling doet zich voor tussen de jaarplannen wonen en stedelijke vernieuwing van 2008 en 2009. In een jaar tijd valt bijna 1000 woningen aan plancapaciteit weg (van 2815 woningen in 2008 naar 1865 woningen in 2009) en blijken 1769 woningen ook daadwerkelijk gerealiseerd te zijn tussen 2005 en 2010. Hierbij gaat het wederom om de bruto plancapaciteit van de gemeente Hendrik-Ido Ambacht en is het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk onderscheid te maken tussen harde en zachte plancapaciteit.

Hoewel in totaal zes verschillende redenen voor de daling van de plancapaciteit zijn geïnventariseerd, komen ze relatief weinig voor in vergelijking met andere gemeenten. Een te kort ingeplande ontwikkelingsfase, een te kort ingeplande bouwtijd, de RO procedure, de economische crisis en verwerving/onteigening/verplaatsing zijn oorzaken van vertraging die allen één keer voorkomen bij een totaal van drie grotere projecten. Belangrijkste reden voor de grote impact op de plancapaciteit is de problematiek rondom de Sophia Spoortunnel. Als onderdeel van de Betuweroute passeren dadelijks een groot aantal treinen door deze spoortunnel. In 2005 ontstond de vrees dat laagfrequent geluid uit de tunnel hinder zou veroorzaken voor de (toekomstige) bewoners van de Volgerlanden, waarna de bouw werd stilgelegd. Na onderzoek door een expertteam van VROM werd besloten wel verder te bouwen maar daarbij een strook van 90 meter vanaf het spoor vrij te laten.

Financieel heeft dit flinke gevolgen. Hoewel geen complete cijfer overzichten openbaar bekend zijn, zijn er wel aanwijzingen te vinden in de programmabegroting. Zo draaien de Volgerlanden in 2011, 2012, 2013 en 2014 per jaar een verwacht negatief saldo van respectievelijk: €357.000, €559.000, €683.000 en €649.000 (Gemeente Hendrik-Ido Ambacht, 2010: 34) .

Papendrecht

Plancapaciteit

Tabel 4: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Papendrecht 2005 - 2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010; Eindrapportage

Task Force Woningbouw Drechtsteden, 2010

Jaar van oplevering	Jaarplan 2004*	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		178	177	
2006		62	62	
2007		299	299	
2008		168	160	
2009		383	148	
Totaal 2005-2010	1100	1090	846	835

*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit

De plancapaciteit van de gemeente Papendrecht is in de loop van de periode 2005 tot 2010 met ruim 250 woningen verminderd. De grootste daling deed zich voor tussen de jaarplannen van 2008 en 2009 met 244 woningen (van 1090 naar 846 woningen). Uiteindelijk zijn 835 woningen in Papendrecht gerealiseerd. Hierbij gaat het om de bruto plancapaciteit en net zoals bij de cijfers van de andere gemeenten is het niet mogelijk de harde en zachte plancapaciteit te onderscheiden.

Vier oorzaken spelen in Papendrecht een rol om de dalende plancapaciteit te verklaren. Een programmawijziging, te kort ingeplande ontwikkelingsfase, te kort ingebouwde bouwtijd en een RO procedure zorgen bij vier verschillende grotere projecten (vijftig woningen of meer) voor vertraging. Daarbij zijn er relatief veel problemen met de RO procedure (drie van de vier grotere projecten) en wordt bij alle grotere projecten de ontwikkelingstijd te krap ingepland.

Sliedrecht

Plancapaciteit

Tabel 5: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Sliedrecht 2005 - 2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010; Eindrapportage Task Force Woningbouw Drechtsteden, 2010

Jaar van oplevering	Jaarplan 2004*	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		19	20	
2006		43	43	
2007		60	57	
2008		297	244	
2009		130	158	

Totaal 2005-2010	800	549	522	537
*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit				

In vergelijking met de andere gemeenten in de Drechtsteden is de plancapaciteit van de gemeente Sliedrecht relatief klein. Waar in andere gemeenten in ieder geval in 2004 meer dan 1000 woningen waren geprognoseerd voor de periode 2005-2010, waren in Sliedrecht 800 woningen gepland. Daarbij is dit aantal sterk gedaald wanneer gekeken wordt naar het jaarplan van 2008. Op dat moment stonden nog slechts 549 woningen op de planning. In 2010 bleek dat 537 woningen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Evenals bij de andere gemeenten gaat het hierbij om de bruto plan capaciteit en is uit de voorhanden informatie geen duidelijk onderscheid te maken tussen harde en zachte plancapaciteit.

Van de negen geïnventariseerde oorzaken voor vertraging door de Task Force Woningbouw Drechtsteden (TFWD) komen zeven ook in Sliedrecht bij de grotere projecten van 50 woningen of meer voor. Koploper daarbij is het te krap inplannen van de ontwikkelingsfase. Zo duurden bij het project Baanhoek-West het onderzoek voor de RO procedures erg lang en ontstond er bij het project Winklerplein veel discussie over het plan, het programma en de financiën (TFWD, 2010: 13). Andere oorzaken van vertraging waren de herontwikkeling van de bouwplannen door een tegenvallende afzet, programmawijzigingen, te kort ingeplande bouwplannen, RO procedures en de gevolgen van de economische crisis.

Zwijndrecht

Plancapaciteit

Tabel 6: Plancapaciteit, opgave/gewenste aantal woningen & gerealiseerde woningen Zwijndrecht 2005 - 2010. Bron: Jaarplan Wonen en Stedelijke Vernieuwing Drechtsteden, 2008; 2009; 2010; Eindrapportage Task Force Woningbouw Drechtsteden, 2010

Jaar van oplevering	Jaarplan 2004	Jaarplan 2008*	Jaarplan 2009*	Gerealiseerd 2005-2010
2005		53	53	
2006		154	154	
2007		164	175	
2008		266	257	
2009		331	238	
Totaal 2005-2010	1250	968	877	951
*Geen onderscheid tussen harde en zachte plancapaciteit				

Ten opzichte van de plannen in 2004 is de plancapaciteit van de gemeente Zwijndrecht in het jaarplan van 2009 met 373 woningen gedaald van 1250 tot 877 woningen. Hoewel de grootste daling in plancapaciteit zich voordoet tussen het jaarplan van 2004 en het jaarplan van 2008, krijgt Zwijndrecht tussen 2008 en 2009 ook nog te maken met een flinke teruggang. In een jaar tijd daalt de capaciteit met 91 woningen. Interessant is wel dat de daadwerkelijk gerealiseerde productie van woningen tussen 2005 en 2010 hoger ligt dan in 2009 (dus het laatste jaar van de periode) werd gedacht. De verwachte daling aan plancapaciteit is dus voor een deel niet uitgekomen, aangezien ten opzichte van de plannen in 2008 slechts 17 woningen minder zijn gebouwd in plaats van 91 woningen minder. Hierbij gaat het om de bruto plancapaciteit en was het niet mogelijk om op basis van de beschikbare informatie een onderscheid te maken tussen harde en zachte plancapaciteit.

De vertraging van de zes grotere projecten van 50 woningen of meer in Zwijndrecht kennen volgens de TFWD vijf verschillende oorzaken. Daarbij ondervonden de meeste projecten hinder om meerdere redenen. Bij een tweetal projecten kwamen zelfs vier van de vijf redenen voor. De projecten Euryza en Noordoever liepen namelijk vertraging op door programmawijzigingen, te kort ingeplande bouw tijden, langer durende onderhandelingen en tijdens de RO procedure. Daarnaast speelden bij de Onderdijkse Rijweg en LOC onder meer een te kort ingeplande ontwikkelingsfase een rol.

Bijlage 3 Ambities voor de toekomst en voor regionale samenwerking

Alblasserdam

Ambities voor de toekomst woonklimaat

In 2005 stelde de raad van Alblasserdam een ruimtelijke toekomstvisie voor 2005 tot 2015 vast. In deze visie worden drie pijlers onderscheiden die de basis moeten vormen voor de ontwikkeling van de gemeente. Deze drie pijlers zijn de sociale, de fysiek-ruimtelijke en de ruimtelijk-functionele. Karakteristiek voor Alblasserdam in de sociale pijler is volgens de toekomstvisie: *'De 'dorpse' samenleving die Alblasserdam in sociaal opzicht is, moet gekoesterd worden naar de toekomst omdat dit het cement vormt voor de bestaande gemeenschapszin, waarvan de rijke schakering van gezonde buurten, kerken en het verenigingsleven de meest opvallende en onderscheidende elementen zijn'* (p. 3). Daarbij wil Alblasserdam graag naast een woongemeente ook een werkgemeente blijven. In de fysiek-ruimtelijke pijler legt de structuurvisie sterk nadruk op het idee dat Alblasserdam ook in de toekomst haar groen-blauwe identiteit wil behouden en waar mogelijk versterken.

De laatste pijler, de ruimtelijk-functionele pijler heeft onder meer betrekking op het thema wonen. Op dit gebied stelt zij dat *'het huidige woningbestand eenzijdig is samengesteld met kwalitatief mindere woningen en een beperkt aanbod in de middeldure en duurdere huur- en koopsegmenten'* (p. 5). Het voorzieningenniveau van de gemeente is op dit moment voldoende, maar het gevaar van vershraling bestaat door tendensen van schaalvergroting. Om dit laatste tegen te gaan wil Alblasserdam echter niet inzetten op het sterk uitbreiden van de gemeente in de zin van een *'force groei van het aantal woningen, bovenop het kunnen voorzien in de lokale behoefte'* (p. 5). Bij de ruimtelijke ontwikkelingsgebieden op het gebied van wonen wordt echter wel ingezet op het differentiëren van de woningvoorraad en tegelijkertijd ook op het verbeteren van de goedkopere woningvoorraad, vooral voor jongeren en ouderen (p. 9).

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Hoewel niet overal duidelijk omschreven, zijn in diverse documenten redenen terug te vinden waarom Alblasserdam participeert op regionaal niveau. Ten eerste noemt de lokale afdeling van de VVD dat voor een kleine gemeente als Alblasserdam regionale samenwerking onontkoombaar is. *'De uitvoering van wetten en regelingen is dermate complex geworden dat het nog zelf uitvoeren een onevenredig hoge prijs zou vergen'* (2010). Vanuit de gemeente wordt een soortgelijk argument opgeworpen in het burgerjaarverslag van 2010. Er wordt gesteld dat ten gunste van verdere efficiency en kennisdeling een aantal gemeentelijke taken wordt gestandaardiseerd bij de Drechtsteden. Hierbij gaat het dan wel om taken die de identiteit en eigenheid van Alblasserdam niet rechtstreeks raken (p.2). Ten slotte wordt in een rapport uit 2007 over bestuurskracht, *'Alblasserdam, brug naar de Alblasserwaard in de netwerkstad'*, de kwetsbaarheid van de gemeente uitgelicht. Deze kwetsbaarheid ontstaat door de schaalgrootte van de gemeente Alblasserdam. Om het te ondervangen neemt de gemeente intensief deel aan de Drechtsteden samenwerking. Hierbij profiteert ze *'van de regionale expertise, zeker op die punten waar de eigen organisatie kwetsbaar is c.q. daar waar ontwikkelingen in het takenpakket en de taakinfilling een groot beslag leggen op de ontwikkelingskracht'* (Gemeente Alblasserdam, 2007: 8-9).

Dordrecht

Ambities voor de toekomst woonklimaat

In de structuurvisie 'Dordrecht 2020' spreekt de gemeente Dordrecht de volgende ambitie uit: *'in 2020 zien we Dordrecht als een betekenisvolle, complete centrumstad in de regio: een stad met een sterke sociale, culturele en economische functie voor de Drechtsteden. (...) Een mooie stad waarin het prettig wonen en werken is'* (p. 21). Drie aandachtspunten hierbij zijn 'aantrekkelijk Dordrecht' (een aantrekkelijke en bruisende stad waarin het prettig verblijven is), 'sociaal Dordrecht' (een stad met sociale samenhang en actieve, verantwoordelijke burgers) en 'Leefbaar Dordrecht' (een schone en veilige stad waarin burgers zich thuis voelen). *'Historie en water geven de Dordtse binnenstad haar aantrekkelijke karakter'* (p. 23).

Op ruimtelijk gebied, en meer specifiek op het thema wonen, richt de opgave van Dordrecht zich onder meer op *'het creëren van een hoogwaardig aanbod aan woningen en voorzieningen en het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving'* (p. 23). Verder wordt sterk de nadruk gelegd op kindvriendelijkheid, levendige wijken en energiebesparing. De gemeente Dordrecht streeft naar 10 m² speelruimte voor buurtrecreatief gebruik per woning en minimaal 1 trapveld per 1000 woningen. In lijn met het voorgaande ziet de gemeente het als haar taak de wijken veilig, aantrekkelijk en kindvriendelijk in te richten, bijvoorbeeld door kindlinten te ontwikkelen.³ Daarbij willen ze de levendigheid van wijken vergroten door zelfstandig ondernemerschap aan huis beter mogelijk te maken. Energiebesparing moet worden bereikt in samenwerking met bewoners en corporaties. Ten slotte wordt ook de Dordtse woningvoorraad gekenmerkt door eenzijdigheid, er is vooral een overschot aan goedkope woningen waardoor het midden en hogere segment uit de stad wegtrekt. Daarom moet de huizenvoorraad voor middengroepen en hogere inkomensgroepen worden vergroot (p. 24).

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Er zijn een aantal redenen waarom er samengewerkt wordt op regionaal niveau. Vanuit het perspectief van Dordrecht ziet dat er zo uit: De eerste is de aard van het gebied: *'het is een aaneengegroeid gebied waarbij economisch iets typisch aan de hand is. 50% van de werkgelegenheid van het gebied bevindt zich in Dordt, maar dat is met name MKB. De 50% waar ook de grote bedrijven in vallen zit juist in de kleinere gemeenten (denk Boskalis)'* (interview). Om dus te kunnen profiteren van de gunstige effecten van de grotere bedrijven is samenwerking nodig. Ten tweede is de regio van oudsher industrieel. Alle gemeenten in het gebied staan nu voor de opgave om dit om te vormen naar post-industrieel, een opgave waarbij samenwerking essentieel kan zijn. Ten derde dat Dordrecht niet ombelemmerd meer kan bouwen. Er kan niet nog meer groen opgeofferd worden, waardoor er verdicht en verdeeld moet worden. Ook hierbij kan samenwerking nuttig zijn.

Naast die redenen zie je ook dat de grotere gemeenten, zoals Dordrecht, samenwerking als kans zien. Ze kunnen bijvoorbeeld nog beter lobbyen op nationaal en Europees niveau.

³ Routes waarlangs kinderen zelfstandig, veilig en prettig naar allerlei opvang-, onderwijs- en vrijetijdsvoorzieningen kunnen lopen en/of fietsen.

Hendrik Ido Ambacht

Ambities voor de toekomst woonklimaat

De gemeente Hendrik-Ido Ambacht past in haar woonvisie de titel van het collegeprogramma toe: 'Samen zorgen voor een KEI-goed Ambacht', waarbij KEI staat 'voor Kwaliteit, Evenwicht en Identiteit' (p. 3). De gemeente ziet daarbij haar eigen karakter als een dorpse gemeente in een stedelijke omgeving. Bij dit dorpse element horen 'een ruimtelijke opzet, het rustige karakter van de woonomgeving, de groene inrichting en de sociale betrokkenheid'. De doelstelling is deze identiteit in de toekomst te behouden.

Meer specifiek toegepast op het woonbeleid is de centrale doelstelling: *'De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht streeft naar een gedifferentieerd, levensloopbestendig, kwalitatief goed en betaalbaar woningaanbod, waardoor er voor iedereen die een woning zoekt voldoende keuzevrijheid bestaat. Aangezien in de bestaande woningvoorraad sprake is van een ruim woningaanbod voor gezinnen, wil de gemeente in de nieuwbouwprogramma's meer prioriteit geven aan het voorzien in de woningbehoeften van jongeren, ouderen en gehandicapten. Voor hen die dit nodig hebben dient er tevens voldoende aanbod aan zorg en dienstverlening aanwezig te zijn'* (p. 4). Gekwantificeerd wil de gemeente minimaal 25 specifieke jongerenwoningen realiseren, een nader aantal te bepalen levensloopbestendige woningen en 30% van de nieuwbouw moet in de sociale sector plaatsvinden. Drie doelstellingen van de gemeente zijn tenslotte het vergroten van de zeggenschap en keuzevrijheid van bewoners, het realiseren van voldoende en kwalitatief goede mogelijkheden voor wonen, zorg en welzijn en het verbeteren en bewaken van de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving (p. 4).

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Redenen voor deelname aan regionale samenwerking voor de gemeente Hendrik-Ido Ambacht waren lastig terug te vinden in documenten. Wanneer verwezen wordt naar de Drechtsteden wordt het meestal als gegeven gezien (bijvoorbeeld in de woonvisie van 2007), als redenen voor samenwerking wel aan de orde komen zijn het meer aanwijzingen. Zo vermeldt het coalitieprogramma 2010-2014 (2010: 22): *'De basis van samenwerking moet liggen in de inhoud van dossiers en vanuit de toevoegde waarde voor onze inwoners. Het gaat om samenwerking; het is geen opmaat naar de vorming van één gemeente'*. Hieruit kan wel een reden voor samenwerking worden afgeleid, maar deze is niet expliciet benoemd. Daarnaast wordt ook specifiek ingegaan op het sociale beleid. Omdat deze lokaal en regionaal sterk met elkaar vervlochten zijn ligt samenwerking voor de hand (pg. 23).

Andere mogelijkheden voor waarom de gemeente Hendrik-Ido Ambacht samenwerkt zijn te vinden op de website van de gemeente en in een hoofdstuk van Plasmeijer & van der Laar over de Drechtsteden. Op de website staat: *'De samenwerking tussen deze zes Drechtsteden is begin jaren negentig van start gegaan. Vanwege de bovenlokale problematiek op veel beleidsterreinen ontstond behoefte aan samenwerking. Hiervoor is in 1995 het 'project Drechtsteden' opgestart'*. De VNG spreekt over een tweetal redenen die bij alle vijf 'kleinere' gemeenten speelden dan wel bij alle zes de gemeenten speelden. Alle zes wilden ze gezamenlijk grootstedelijke problematiek aanpakken die zich in de regio voordeed (voordoet?). Daarnaast hadden vooral de kleinere gemeenten behoefte aan het verbeteren van de efficiency van beleidsuitvoering en het verhogen van de kwaliteit van

bepaalde dienstverlening. Dit kwam onder meer voort uit algemene trends binnen het openbaar bestuur. Te denken valt hierbij aan *'de toenemende eisen aan de kwaliteit van dienstverlening, de juridisering van het openbaar bestuur, complexer wordende digitalisering, hogere eisen voor personeel en dualisering, die de vraag naar meer transparantie en prestatieverantwoording heeft aangewakkerd'* (Plasmeijer & Van der Laar, 2010:100).

Papendrecht

Ambities voor de toekomst woonklimaat

In haar structuurvisie duidt de gemeente Papendrecht het karakter van de gemeente als volgt: *'Papendrecht is van oorsprong een dijkdorp en wordt gewaardeerd vanwege het dorpse karakter, het relatief hoge voorzieningen niveau, de ligging tussen het majesteuze Merwerde en de natuur van de Alblasserwaard en de goede bereikbaarheid van sterke voorzieningencentra'* (Structuurvisie Papendrecht 2020, 2009: 17). Interessant in het geval van de gemeente Papendrecht is dat zij een bevolkingskrimp voorzien wat invloed heeft op de woningopgave. Hoewel de bevolking kleiner wordt, komen er wel meer huishoudens bij. In de toekomst is volgens de visie nog steeds behoefte aan nieuwe woningen, alleen de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving moet al aansluiten bij de verwachte krimp.

Specifiek noemt de visie als speerpunt van het woonbeleid het bevorderen van de diversiteit van het aanbod in samenwerking met de regio. Expliciet wordt erkend dat de Drechtsteden een gemeenschappelijke woningmarkt vormen. Daarbij heeft de gemeente Papendrecht wel een aantal aandachtspunten waar zij zich op wil richten. Zo wordt gesteld dat een beschikbare woning voor alle doelgroepen mogelijk moet zijn (lagere inkomens, ouderen, arbeidsmigranten, mensen met een lichamelijke beperking, statushouders en andere bijzondere doelgroepen). Verder moet de woningvoorraad afgestemd worden op de bevolkingsontwikkeling en dus moeten de veranderende eisen aan een woning en woonomgeving gefaciliteerd worden. Dit betekent actief inzetten op behoud en verbetering van de kwaliteit in de woonomgeving, bijvoorbeeld van de voorzieningen (Structuurvisie Papendrecht 2020, 2009: 17-19).

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Hoewel de gemeente Papendrecht het belang en nut van regionale samenwerking inziet, is zij op dit moment wel een van de meest kritische gemeenten binnen de samenwerking. De gemeente wil ten eerste haar eigen identiteit behouden en ten tweede niet zomaar beslissingsbevoegdheden afstaan aan de Drechtsteden. Er komen echter ook drie redenen naar voren om juist wel samen te werken: door samen te werken vormt zich een grotere regio die zich luider kan laten horen. Doordat ze veel mensen vertegenwoordigen kan de regio daadwerkelijk meepraten. Daarnaast kunnen ze als Euregio ook meeprofiten van extra geld. De laatste reden die genoemd wordt om deel te nemen aan regionale samenwerking binnen de Drechtsteden is dat er een aantal grensoverschrijdende 'problemen' zijn. Zo stelt een ambtenaar op het gebied van wonen: *'Het is ook logisch dat je samenwerkt bij wonen, want wonen houdt niet op bij de grens'*.

Daarnaast zijn er redenen die in principe voor alle gemeenten gelden, dus ook voor de gemeente Papendrecht, namelijk: specifiek op het gebied van sociale woningbouw hebben de gemeenten elkaar nodig om aan de opgave te voldoen. Met andere woorden, ondanks de kritiek binnen

Papendrecht heeft zij wel het voornemen om grensoverschrijdende problemen samen op te lossen (niet alleen op het gebied van sociale woningbouw).

Sliedrecht

Ambities voor de toekomst woonklimaat

Sliedrecht ziet zichzelf zowel in ruimtelijk als sociaal opzicht als een pluriform, vitaal en tolerant dorp (Woonvisie Sliedrecht, 2008:10). Dit dorpse karakter wil de gemeente graag behouden en daarom stelt ze als uitgangspunt dat lokaal in principe alleen '(fysiek) de ruimte wordt geboden om de autonome groei van het bestaande aantal inwoners en huishoudens nu en in de toekomst op te kunnen vangen' (p. 5). In het woonbeleid is daarbij het principe dat ze ruimte wil bieden aan al haar inwoners met uiteenlopende woonwensen. Speciale aandacht is er voor kwetsbare groepen zoals mensen die aangewezen zijn op de sociale sector, starters, ouderen en andere bijzondere doelgroepen.

In de sociale sector wil de gemeente goede afspraken maken met Tablis Wonen, de woningcorporatie, om de kwaliteit van de bestaande (en toekomstige) sociale woningen te behouden dan wel te verbeteren. Bijvoorbeeld gallerijflats met lift moeten aangepast worden zodat ook rolstoelen er kunnen manoeuvreren. Verder worden speciale projecten gestart voor starters om hen een kans te geven ook een woning te kunnen kopen. Voor ouderen zijn in overleg met Tablis wonen uitgangspunten geformuleerd op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Gezien deze doelgroep wordt namelijk een stijging voorzien in de leeftijd 65-75 jaar. Om deze reden krijgt ook het idee van levensbestendige woningen veel aandacht.

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Redenen waarom Sliedrecht graag deelneemt aan regionale samenwerking is niet duidelijk terug te vinden. Het staat soms wel tussen de regels door vermeld, maar er wordt niet expliciet aandacht aan besteedt. Wel is het aannemelijk dat ongeveer dezelfde redenen zullen spelen als in de andere gemeenten in de Drechtsteden. Daarbij is niet iedereen binnen de gemeente Sliedrecht enthousiast over het samenwerkingsverband. Zo stelt de partij ProSliedrecht nog niet overtuigd te zijn, hoewel ze wel *'begrijpen dat die samenwerking op sommige terreinen nodig is, meerwaarde kan opleveren en de onderlinge banden kan versterken. De Drechtsteden kunnen zich door de samenwerking als een samenhangend gebied profileren. Voor provincie, rijk en Europa is dat vaak voorwaarde voor extra financiële ondersteuning om knelpunten aan te pakken'* (programma ProSliedrecht, 2010).

Verder wordt in het (beleids)document 'Sliedrecht 2010 en verder' (2010: 4) gewezen op de toenemende complexiteit, de schaalvergroting van opgaven en de decentralisatie van taken naar gemeenten die het lastiger kunnen maken voor gemeenten om alles naar behoren uit te voeren. Of zoals in het document gesteld wordt: het dwingt *'gemeenten bewust na te denken over de manier waarop ze hun taken moeten uitvoeren'* (p. 4).

Zwijndrecht

Ambities voor de toekomst woonklimaat

Uniek aan Zwijndrecht is volgens de gemeente de bundeling van werken, wonen en bereikbaarheid. Dit is een van de belangrijkste karakteristieken en kwaliteiten van de gemeente. Met het oog op de toekomst wil de gemeente Zwijndrecht dit beeld behouden en waar mogelijk versterken: *'Kijkend*

naar de ontwikkelingskansen wil Zwijndrecht een aantrekkelijke gemeente met arbeidsplaatsen in diverse sectoren zijn. Een groene, rustige gemeente in de grenslijn van de Randstad waar het goed wonen en recreëren is, de voorzieningen op niveau zijn en de bereikbaarheid optimaal is. Zwijndrecht ziet haar kansen als vestigingsplaats met kindvriendelijke, veilige buurten, goede faciliteiten voor de dagelijkse behoeften, kwalitatief hoogwaardige scholen en een bruisend verenigingsleven' (structuurvisie Zwijndrecht 2020, 2010: 19). Daarnaast constateert de gemeente echter dat de gemeente nog niet erg zichtbaar is in de omgeving, ondanks dat het grootste deel van de bevolking tevreden is. Dit moet veranderen.

Meer specifieke uitgangspunten voor het woonbeleid zijn hierbij dat de gemeente Zwijndrecht graag de evenwichtige bevolkingssamenstelling wil behouden. Deze wordt op dit moment bedreigd door een relatief grotere uitstroom van de hogere inkomens. Om dit tegen te gaan maakt Zwijndrecht plannen om woningen bij de te bouwen in het hogere segment. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de verschillende woonmilieus binnen de gemeente. Elk van deze milieus heeft haar eigen opgaven en actiepunten. De woonmilieus die worden genoemd binnen de structuurvisie zijn: hoogbouw, stedelijk woonmilieu, modernistisch woonmilieu, suburbane woonmilieu en tuindorps woonmilieu (Structuurvisie Zwijndrecht 2020, 2010: 97-105).

Belang bij samenwerking op regionaal niveau

Uit de beschikbare informatie vanuit de gemeente Zwijndrecht valt op te maken dat in deze gemeente ongeveer dezelfde redenen een rol spelen als in andere gemeenten om deel te nemen aan regionale samenwerking. Zo spreekt de lokale fractie van de ChristenUnie/ SGP (2011) over een het intensiveren van de samenwerking omdat taken vanuit Den Haag naar gemeenten worden overgeheveld die dat niet meer individueel kunnen organiseren. De nauwe samenwerking zou een afdoend antwoord daarop zijn.

Daarnaast wordt in een column vanuit de lokale partij gemeentebelangen (2011: 10) erop gewezen dat de verschillende gemeenten veel van elkaar kunnen leren door gebruik te maken van de kennis die de ambtenaren van elke gemeente bezitten (overigens in de context dat daarom niet per se één ambtenaren apparaat nodig is, maar deze per gemeente geregeld kan blijven). Ten slotte wordt in het jaarverslag van 2006 gerefereerd aan efficiëntie. Het laten fuseren van de Sociale Diensten was ingegeven met het oog op efficiëntie van de beleidsuitvoering.